GEMEENTE ONDERBANKEN

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van gemeente Onderbanken.

Nr. 74684
8 juni
2016

VERORDENING KWALITEIT VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING OMGEVINGSRECHT GEMEENTE ONDERBANKEN

De raad van de gemeente (Beek, Brunssum, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Maastricht, Meerssen, Nuth, Onderbanken, Schinnen, Simpelveld, Sittard-Geleen, Stein, Vaals, Valkenburg aan de Geul en Voerendaal);
overwegende dat gemeenten, provincies en de omgevingsdiensten resp. regionale uitvoeringsdiensten die in hun opdracht werken, zich bij de zorg voor een gezonde en veilige fysieke leefomgeving met oog voor de maatschappelijke functies daarvan, waar die zorg gestalte krijgt in de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht, voor de gezamenlijke opgave gesteld zien om in landelijk verband de kwaliteit van deze uitvoering en handhaving te bevorderen, te borgen en te beoordelen en dat het met het oog daarop wenselijk is om regels vast te stellen, in onderlinge afstemming op het niveau van de RUD Zuid-Limburg, door de deelnemende gemeenten en de provincie Limburg;
overwegende dat het uitgangspunt voor de kwaliteitsbevordering in ieder geval de in landelijke samenwerking opgestelde kwaliteitscriteria 2.1 zijn die op basis van technische en maatschappelijke ontwikkelingen indien daartoe aanleiding is met betrokken partijen in landelijke afstemming zullen worden aangepast;
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 23 februari 2016;
gelet op artikel 5.4, eerste lid, artikel 5.5 en artikel 5.7 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en artikel 149 van de Gemeentewet;
gehoord gedeputeerde staten van Limburg;
gezien het advies van de raadscommissie REF;
BESLUIT:
vast te stellen de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Onderbanken:
Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening en daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- wet: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
- besluit: Besluit omgevingsrecht.
- betrokken wetten: de wet en de wetten, bedoeld in artikel 5.1 van de wet, voor zover bij of krachtens de genoemde wetten is bepaald dat hoofdstuk 5 van de wet van toepassing is;
- kwaliteitscriteria: de in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkelde en beschikbaar gestelde vigerende kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast;
- basistaken: taken die in ieder geval door een omgevingsdienst worden uitgevoerd.

Artikel 2. Reikwijdte

Deze verordening is van toepassing op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van burgemeester en wethouders.
Paragraaf 2. Wettelijke plicht (Besluit omgevingrecht)

Artikel 3. Betrokkenheid van de raad

De gemeenteraad ziet toe op de hoofdlijnen van het beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van de voor de gemeente vastgestelde beleidskaders voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 4. Kwaliteitsdoelen

1. Burgemeester en wethouders beoordelen de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van daarvoor door hen krachtens artikel 7.3, eerste lid, van het Besluit gestelde doelen.
2. De doelen, waar deze gestalte krijgen in de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten, bedoeld in artikel 2, hebben in ieder geval betrekking op:
   a. de dienstverlening;
   b. de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten;
   c. de financiën;

Paragraaf 3. Aanvullende Kwaliteitscriteria

Artikel 5. Kwaliteitsborging basistaken

1. Op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van burgemeester en wethouders betreffende de basistaken zijn de kwaliteitscriteria van toepassing.
2. Over de naleving van de kwaliteitscriteria doen burgemeester en wethouders jaarlijks mededeling aan de gemeenteraad.
3. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of niet konden worden nageleefd, doen burgemeester en wethouders daarvan gemotiveerd opgave.

Paragraaf 4. Slotbepalingen

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 14 april 2016.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Onderbanken.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad van de gemeente Onderbanken van 14 april 2016.

Voorzitter
Griffier

TOELICHTING

ALGEMEEN
Deze verordening regelt de kwaliteit van de door en in opdracht van het college van burgemeester en wethouders uitgevoerde vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van het omgevingsrecht. Het algemeen deel van deze toelichting beschrijft kort de achtergrond en aanleiding van deze verordening, licht de reikwijdte daarvan toe en schetst de hoofdlijnen van de inhoud van de verordening.

1. Achtergrond en aanleiding
Samen met het kabinet werken gemeenten en provincies aan het verbeteren van de uitvoering van het omgevingsrecht. De visie van het kabinet over de verbetering staat beschreven in het kabinetsstandpunt (november 2008) waarin het kabinet reageert op de analyses en voorstellen van de commissie Mans, Oosting, Lodders, d'Hondt en de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De verbeterpunten zijn terug te brengen tot drie hoofdpunten:
1. De kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken.
2. Het verbeteren van de afstemming strafrecht-bestuursrecht.
3. De bevoegdheidsverdeling overheden, interbestuurlijk toezicht en bestuurlijke drukte.

Het IPO en de VNG hebben afspraken gemaakt met het kabinet over hoe zij gezamenlijk met de departementen werken aan het verbeteren van deze punten. Deze afspraken zijn deels vastgelegd in de Package Deal (29 september 2009). Hiertoe is een gezamenlijk programma (PumA, programma uitvoering met ambitie) opgezet, dat inmiddels is afgerond. Zo is er nu onder meer een landelijk stelsel van omgevingsdiensten, zijn de kwaliteitscriteria 2.1 voor de uitvoering van de Wabo in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkeld en beschikbaar gesteld en is er een landelijke handhavingsstrategie voor bestuurs- en strafrecht[1]. Een deel van de afspraken uit 2009 is verankerd in de voorgestelde wijziging van de Wabo (*Kamerstukken II* 2014/15, 33 872, nr. 2).
Bij het verankeren van de afspraken in de wet zijn door de VNG en het IPO nieuwe afspraken gemaakt met het kabinet. Het nieuwe wetsvoorstel is geschreven vanuit een stelsel dat gebaseerd is op vertrouwen en decentralisatie. Dit betekent dat een belangrijk deel van de besluitvorming over de kwaliteit van de uitvoering decentraal plaatsvindt door de desbetreffende bevoegde gezagen. Leidend hierin is de afspraak met het kabinet dat er een landelijk kwaliteitsniveau moet worden gerealiseerd en behouden. Afgesproken is dat de VNG in samenwerking met het IPO op basis van de kwaliteitscriteria 2.1. (een) modelverordening(en) zal opstellen, die door alle gemeenteraden en provinciale staten kan worden vastgesteld.

2. Reikwijdte: een minimale wettelijke variant
In de modelverordening van de VNG zijn de kwaliteitscriteria verplicht gesteld voor alle taken. De hierbij door de gemeenteraad vast te stellen verordening volgt deze modelverordening, met uitzondering van de passage waarbij de kwaliteitscriteria ook van toepassing worden verklaard voor de overige taken. Het voorstel is de kwaliteit van de uitvoering van de overige taken vast te leggen in een beleidsplan. De eisen die deze verordening aan de organisaties van gemeentebesturen en provinciebesturen en in

1) Daarnaast is er een informatiesysteem voor toezicht en handhaving, zijn de Brzo-taken gebundeld in zes omgevingsdiensten, is het interbestuurlijk toezicht vernieuwd, zijn de taken van de provincies naar de gemeenten gedecentraliseerd en is een nieuw vereenvoudigd VTH-stelsel ontstaan.

hun opdracht de omgevingsdiensten stelt, berusten daarom op het vertrekpunt van de Kwaliteitscriteria 2.1 waarvoor een dynamische begripsbepaling is opgenomen in artikel 1 van de verordening en die door de betrokken organisaties toegepast dienen te worden volgens de regel "*comply or explain*" (zie daarover verder artikelsgewijs toelichting bij artikel 5).
De basistaken zoals belegd bij de omgevingsdiensten worden uitgevoerd conform de kwaliteitscriteria. De omgevingsdiensten zijn opgericht om de uitvoering van deze basistaken op een hoog ambitieniveau te waarborgen. Het ligt dan ook in die lijn om binnen dit basistakenpakket geen concessies te doen aan de kwaliteit.
Het ambitieniveau voor de overige taken is maatwerk. Het is aan iedere individuele organisatie om het ambitieniveau van deze taken vast te leggen in een Beleidsplan. Dit kan door ook op deze taken de kwaliteitscriteria 2.1 van toepassing te verklaren of door aan te geven waarom het voor bepaalde activiteiten niet nodig is om aan de kwaliteitscriteria te voldoen. In de Modelverordening wordt dit genoemd "comply or explain" oftewel "pas toe of leg uit". Gemeenten kunnen er voor kiezen om via hun beleidsplan de kwaliteitscriteria op alle taken onverkort van toepassing te verklaren of voor sommige taken hiervan gemotiveerd af te wijken.
Deze verordening stelt eensluidende regels. In alle gevallen zal het college van burgemeester en wethouders, als Wabo-bevoegd gezag, op grond van artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht beleid moeten voeren over de kwaliteit. Deze verordening regelt waarover de doelen van dit beleid ten minste moeten gaan. Deze verordening regelt bovendien dat de verrichtingen van de gemeentelijke organisaties en de omgevingsdiensten, waar het de VTH-taken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt het dat de gemeenteraad, elk in het kader van het horizontale toezicht, inhoudelijk debat voeren over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid dat door het college wordt gevoerd.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1
In dit artikel zijn slechts begrippen opgenomen die niet al met een begripsbepaling zijn gedefinieerd in de Wabo.
Met *wet* wordt bedoeld de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
Met *besluit* wordt bedoeld Besluit omgevingsrecht.
Als *betrokken wetten* worden aangemerkt de Wabo zelf, en de wetten bedoeld in artikel 5.1 van de Wabo, *voor zover bij of krachtens die wetten is bepaald dat Hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing is*. Op de uitvoering of handhaving van een geheel andere wet, zoals bijvoorbeeld de Drank- en Horecawet, is deze verordening niet van toepassing. De wetten waarom het krachtens artikel 5.1 Wabo om kan gaan zijn: de Flora- en faunawet, de Kernenergiewet, de Monumentenwet 1998, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bescherming Antarctica, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet.
Een belangrijk begrip in deze verordening is *kwaliteitscriteria*. De kwaliteitscriteria waar het hier om gaat zijn - thans - de alom bekende Kwaliteitscriteria 2.1 voor VTH, die in brede samenwerking door de bevoegde gezagen zijn ontwikkeld en beschikbaar gesteld voor de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving, op het gebied van de beschikbaarheid en de deskundigheid van de daarmee belaste organisaties. Deze liggen aan de basis van het VTH-stelsel. Het ligt in de rede dat van deze kwaliteitscriteria in de loop van de jaren verbeterde en geactualiseerde versies beschikbaar zullen worden gemaakt om de versie 2.1 op te volgen. Vanwege deze verdere ontwikkeling van de kwaliteitscriteria is in de begripsbepaling een dynamische verwijzing opgenomen, zodat bij de ontwikkeling en beschikbaarstelling van een volgende versie van de kwaliteitscriteria niet tot aanpassing van de verordening hoeft te worden overgegaan. Met deze begripsbepaling en de verankering in artikel 5 van de verordening liggen de Kwaliteitscriteria 2.1 aan de basis van deze verordening.
Voor het begrip *omgevingsdienst* is aangesloten bij de omgevingsdiensten waarvan melding wordt gemaakt in artikel 5.3 van de Wabo, zoals dat zal komen te luiden wanneer wetsvoorstel 33 872 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) tot wet is verheven.
Onder het begrip *basistaken* worden de taken bedoeld die in ieder geval door een omgevingsdienst worden uitgevoerd.

Artikel 2
De reikwijdte van de verordening heeft een inhoudelijke afbakening en een afbakening naar bevoegd gezag. Ten eerste moet het gaan om de uitvoering of handhaving van de betrokken wetten. De terminologie "uitvoering en handhaving" is overgenomen uit het wetsvoorstel en wordt ook gehanteerd in het Besluit omgevingsrecht zoals dat op grond van het wetsvoorstel zal worden gewijzigd. "Uitvoering en handhaving" betekent dan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat wil zeggen alle taken tot uitvoering of handhaving van de Wabo en van de wetten, bedoeld in artikel 5.1 van de Wabo. Zie daarover de toelichting bij artikel 1. Ten tweede moet het gaan om de uitvoering of handhaving door of in opdracht van burgemeester en wethouders. De verordening is dus van toepassing als het gaat om de uitvoering van de betrokken wetten door burgemeester en wethouders zelf of, in opdracht van

het college door een omgevingsdienst of een private partij (maar vanwege het college). Uitvoering van wetten die genoemd zijn in artikel 5.1 van de Wabo of van de Wabo zelf door andere bevoegde gezagen, zoals het provinciebestuur en andere gemeentebesturen die hun verordeningen op basis van hetzelfde model vaststellen, het waterschapsbestuur of de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Economische Zaken, valt buiten het bereik van deze verordening. De uitvoering en handhaving van de Wet bescherming Antarctica of de Kernenergiewet wordt bijvoorbeeld niet door de besturen van gemeenten of provincies uitgeoefend en valt dus buiten deze verordening. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de Waterwet voor zover die door het Rijk of door waterschappen wordt uitgevoerd. Waar hier wordt gesproken over de uitvoering of handhaving van taken *door of in opdracht van* het bevoegd gezag wordt gedoeld op de uitvoering door gemeentelijke diensten en regionale uitvoeringsdiensten.

Artikel 3
Dit artikel is van belang in verband met de rolverdeling tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders. Ingevolge de systematiek van het Besluit omgevingsrecht, is de jaarlijkse beoordeling van en rapportage over kwaliteit een taak voor het bevoegd gezag. Dat wil zeggen: burgemeester en wethouders. Bezien vanuit de Gemeentewet, is kaderstelling juist de taak van de gemeenteraad.
De kaderstellende rol krijgt allereerst gestalte door de vaststelling van deze verordening als geheel. Daarnaast is het echter, gelet op de samenhang met het Besluit omgevingsrecht, van belang uitdrukking te geven aan het feit dat de gemeenteraad vooral vanuit de hoofdlijnen betrokken zijn bij het beleid en zullen toezien op de continuïteit van de kwaliteit over meerdere jaren.
Het horizontale toezicht door de gemeenteraad op het (regionale) uitvoerings- en handhavingsbeleid door burgemeester en wethouders, zal daarom plaatsvinden in het licht van het strategische beleid dat op hoofdlijnen wordt gevoerd voor de fysieke leefomgeving, zoals omgevingsvisies, milieubeleidsplannen en structuurvisies.
Artikel 3 richt zich tot de gemeenteraad. Indirect is het eveneens van belang voor burgemeester en wethouders, en de omgevingsdiensten die in hun opdracht werken, omdat de rol van de gemeenteraad zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden. Voor het waarmaken van deze rol, beschikt de gemeenteraad reeds over de mogelijkheden die de organieke wetgeving hen biedt en de kaders die zijn op strategisch niveau voor de fysieke leefomgeving in plannen en visies hebben vastgelegd.
Om deze rol waar te kunnen maken is het vanzelfsprekend van belang dat het college de raad daartoe door tijdige informatieverstrekking in staat stelt. Dat daarvoor eveneens informatie van de omgevingsdienst van belang kan zijn, spreekt voor zich en is op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de opdrachten aan de omgevingsdiensten voldoende gewaarborgd.

Artikel 4
Artikel 7.3, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht verplicht het bevoegd gezag (lees: burgemeester en wethouders) om beleid te formuleren voor de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. De grondslag van deze bepaling (art. 5.3 Wabo) zag voorheen op een doelmatige en programmatische handhaving, maar zal op grond van de wijziging van de Wabo en het Bor door het wetsvoorstel VTH, ook gaan gelden voor uitvoering (vergunningverlening). Er is dan sprake van een uitvoeringsbeleid en handhavingsbeleid, waarover onderlinge afstemming plaats dient te vinden tussen de bevoegde gezagen op het niveau van de omgevingsdienst. Welk beleid moet worden geformuleerd laat het Bor inhoudelijk open. Dit artikel strekt ertoe een inhoudelijke ambitie te geven aan de procesverplichting om kwaliteitsbeleid te vormen.
Ten eerste door voor te schrijven dat burgemeester en wethouders naar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving kijken in het licht van het geformuleerde (regionale) beleid, waarbij de doelen van dat beleid betrekking moeten hebben op een aantal voorgeschreven inhoudelijke thema's. Het gaat er daarbij telkens om die doelen te zien, niet vanuit elke mogelijke factor die daaraan kan bijdragen, maar vanuit het perspectief van de prestaties en kwaliteit van de uitvoering van de eigen organisaties. Het gaat dan in ieder geval om dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van producten en diensten en om financiën.
Er is voor gekozen in deze verordening geen voorschriften te geven over de te gebruiken indicatoren. Dat is in de eerste plaats een taak voor de bevoegde gezagen, die daarmee in de praktijk al ruime ervaring hebben.

Artikel 5
Dit artikel geeft een verankering aan de kwaliteitscriteria 2.1 en de opvolgers daarvan (zie ook de toelichting bij artikel 1, waarin een begripsbepaling voor kwaliteitscriteria is opgenomen). Het strekt ertoe te regelen dat van die kwaliteitscriteria voor de uitvoering van VTH-taken in de praktijk gebruik gemaakt wordt. Het gaat immers om criteria waaraan zorgvuldig en met grote deskundigheid is gewerkt door de betrokken bevoegde gezagen. Van belang is dat deze criteria relevante input leveren voor de kwaliteit. Dat geeft vanzelfsprekend geen garantie dat de doelen die door het college zijn gesteld op grond van artikel 3 ook zonder meer in alle gevallen worden gehaald. Het bereiken van deze doelen zal immers niet alleen afhankelijk zijn van de goede verrichtingen van de uitvoerende organisaties. Van de naleving van de kwaliteitscriteria zal daarom jaarlijks mededeling gedaan moeten worden aan de gemeenteraad.

Het gaat hier om een belangrijke inhoudelijke mededelingsplicht die kan worden meegenomen in bestaande jaarlijkse rapportages, in de op grond van het Besluit omgevingsrecht op te stellen documenten. Omgekeerd wil het evenmin zeggen dat, als de criteria (nog) niet in alle relevante taken worden toegepast, dat de kwaliteit per definitie te wensen zal overlaten. In dit geval zal echter wel gemotiveerd moeten worden waarom de criteria niet toegepast zijn of konden worden en hoe wel voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd. De kwaliteit van de Wabo-taken worden door burgemeester en wethouders vastgesteld in een beleidsplan, spiegelend aan de kwaliteitscriteria 2.1, waarbij gewerkt wordt volgens de mogelijkheden van "*comply or explain*" oftewel pas toe of leg uit.

Artikel 6
Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening. Het is, gelet op de aard van de gestelde regels, niet nodig om deze verordening in overgangsrecht te voorzien.